

РАЗЪЯСНЯЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

УДК 342.95 **ЗНАЧЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

© 2023 **И.Д. Фиалковская**

Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского

В статье рассматриваются принципы, лежащие в основе деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям; проанализировано содержание правовых принципов предоставления государственных и муниципальных услуг; выявлено взаимодействие принципов предоставления услуг между собой и с общеправовыми принципами.

Ключевые слова: принципы, правовые принципы, государственные услуги, муниципальные услуги, заявитель, стандарт услуги, административный регламент, многофункциональный центр, портал государственных и муниципальных услуг.

Принцип представляет собой комплексное явление, содержащее в себе закономерность, основополагающую установку, взаимосвязь, а также знание об этих явлениях.

В теории публичного права всегда уделялось значительное внимание принципам различных важных сфер государственного и муниципального управления, государственной и муниципальной службы, государственного контроля (надзора), административного процесса и административной юрисдикции¹.

Правовое регулирование принципов должно отражать наиболее существенные объективные и устойчивые закономерности, соответствовать общему характеру, который присущ целостному социальному явлению². И поэтому правовые принципы, лежащие в основе различных видов государственной деятельности, имеют существенное значение.

Представляется, что данное положение о значении правовых принципов в полном объеме относится и к принципам предоставления государственных и муниципальных услуг как важной части властной деятельности государства.

Базовым нормативным актом в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг является Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 (далее – ФЗ-210). Предметом регулирования являются отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными



И.Д. Фиалковская

*Доцент кафедры административного
и финансового права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук, доцент*

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (п. 1 ст. 1 ФЗ-210).

В российском законодательстве государственная (муниципальная) услуга определяется как деятельность, осуществляемая по запросам физических или юридических лиц, обратившихся в государственные органы или органы местного самоуправления с устным, письменным или электронным запросом о предоставлении услуги.

Принципы, закрепленные в праве, в силу своего назначения «определяют практические границы действия норм права, соотношение их со сферами действия других норм»³. В зависимости от вида государственной деятельности структура принципов различается, но их общее содержание в большинстве своем совпадают.

Наиболее распространенной является классификация принципов на общие – характерные для всех сфер государственной деятельности и специальные – установленные для конкретного направления публичной сферы⁴.

К общим принципам предоставления государственных и муниципальных услуг можно отнести принципы: законности, федерализма, соблюдения прав человека, гласности, охраны прав и законных интересов заявителя, эффективности.

Специальные принципы предоставления услуг установлены статьей 4 ФЗ-210.

Принцип правомерности предоставления государственных и муниципальных услуг уполномоченными субъектами.

Данный принцип означает, что субъекты предоставления услуг в своей деятельности руководствуются нормативно-правовыми актами: федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами. Перечень субъектов, уполномоченных оказывать государственные и муниципальные услуги, является исчерпывающим. Иные властные структуры, не входящие в данный перечень, не вправе оказывать государственные или муниципальные услуги.

Принцип правомерности предоставления государственных и муниципальных услуг непосредственно связан и вытекает из общего принципа законности. Законность означает неукоснительное исполнение требований правовых предписаний, установленной процедуры, прав и законных интересов заявителя.

Требования этого принципа также находят свое выражение в ст. 7 ФЗ-210, которая устанавливает, что субъект власти не вправе предъявлять к заявителям требования, не соответствующие или не предусмотренные нормативно-правовым актом, регулирующим отношения по предоставлению услуги.

Гарантиями законности являются государственная защита прав и законных интересов заявителей, а также установленное законом право на обжалование незаконных действий в про-

цессе предоставления государственных и муниципальных услуг (п. 4 ст. 5 ФЗ-210).

Принцип заявительного порядка обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг.

Данный принцип характеризует добровольность отношений, связанных с предоставлением услуг. Заявитель занимает первостепенное место в отношениях по оказанию государственных и муниципальных услуг, поскольку он является инициатором таких отношений. Можно отметить, что данный принцип соответствует основам формирования в России социально ориентированного государства. Заявитель, если он нуждается в получении услуги, непосредственно обращается в соответствующую структуру по оказанию услуг, при этом какого-либо компетентного разрешения на обращение за услугой не требуется.

Законом установлено, что заявитель имеет право на получение услуги своевременно и в соответствии с установленным стандартом (п. 1 ст. 5 ФЗ-210). Этому праву заявителей соответствует обязанность субъекта предоставления услуг действовать в соответствии с административными регламентами (п. 1 ст. 6 ФЗ-210).

Кроме того, органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителя документов и информации или осуществления действий, не предусмотренных нормативными правовыми актами, регулирующими отношения по предоставлению соответствующих услуг (п. 1 ст. 7 ФЗ-210).

Принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление государственных и муниципальных услуг.

По общему правилу государственные и муниципальные услуги предоставляются заявителям на бесплатной основе (п. 1 ст. 8 ФЗ-210). При этом законом устанавливаются обстоятельства, при которых с заявителей взимается плата.

Принцип правомерности взимания с заявителей государственной пошлины и платы за предоставление услуг означает установление нормативно-правовым актом оснований и размера денежной оплаты за оказание отдельных видов услуг. Плата с заявителей взимается с целью покрытия издержек субъектов оказания услуг, которые им пришлось понести в связи с реализацией данной функции.

Наиболее распространенной формой платы за предоставление услуг является государственная пошлина, которая взимается в соответствии с налоговым законодательством.

Статьи 8 и 9 ФЗ-210 устанавливают требования, на основании которых заявитель оплачивает предоставление услуг. Перечни случаев и размер платы за оказание услуг устанавливаются законодательством трех уровней: федеральным, региональным, муниципальным.

Принцип открытости деятельности субъектов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги.

Законом предусмотрено право заявителей при предоставлении услуги на получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления услуг, в том числе в электронной форме (п. 2 ст. 5 ФЗ-210). Также данное положение установлено в качестве одного из требований к организации предоставления услуг в электронной форме (п. 1 ст. 10 ФЗ-210).

Важно отметить, что в данном контексте на отношения в сфере оказания государственных и муниципальных услуг распространяются требования Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ч. 1 ст. 2).

Кроме того, Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предусмотрено, что государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе РФ; доступ должен быть обеспечен в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. В указанной норме также установлено, что лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения (ч. 5 ст. 8 ФЗ-149).

Принцип доступности обращения за предоставлением и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Одним из важных направлений административной реформы является повышение качества и доступности получения услуг. Для реализации данной цели были проведены и успешно внедрены следующие меры: организация предоставления услуг по принципу «одного окна», регламентация и стандартизация услуг, расширение предоставления услуг в электронной форме. В результате произошло упрощение взаимодействия государства и граждан, существенно повышена доступность граждан к получению услуг.

При практической реализации этого принципа значительную роль играют многофункциональные центры (МФЦ). В МФЦ присутствуют комфортные условия для граждан, в том числе и для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Рассматриваемый принцип согласуется с требованиями законодательства о создании условий безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов (ст.ст. 14-15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» № 181-ФЗ). Эти условия включают комфортное и удобное оборудование помещений и территорий, предназначенных для обращения за предоставлением услуг.

Одним из составляющих элементов доступности государственных и муниципальных услуг является экстерриториальный принцип их получения. Данный принцип подразумевает право подачи запросов, документов и информации, а также получение результатов в любом органе, предоставляющем такие услуги, или в МФЦ. Решение принимает заявитель независимо от его места жительства или места пребывания.

Принцип возможности получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме или иных формах по выбору заявителя.

Данный принцип предполагает, что заявители имеют право на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ (п. 3 ст. 5 ФЗ-210). Этому праву соответствует обязанность органов и должностных лиц, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, обеспечивать возможность получения заявителем соответствующей услуги в электронной форме (п. 2 ст. 6 ФЗ-210).

Законом регулируются требования к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (ст. 10 ФЗ-210). Взаимодействие субъектов, предоставляющих услуги, и заявителей осуществляется через портал государственных и муниципальных услуг — это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Значимость названных правовых принципов состоит в том, что на их основе строится вся работа по организации предоставления государственных и муниципальных услуг, поскольку

принципы отражают закономерности, отношения, взаимосвязи между различными элементами рассматриваемой деятельности.

В заключение можно сделать следующий вывод. Рассматривая значение принципов, важно отметить, что отличительным признаком этих явлений является их взаимосвязь. При характеристике того или иного принципа необходимо учитывать его соотношение с другими принципами, дополняемость ими и зависимость от них.

Принципы предоставления государственных и муниципальных услуг связаны и взаимодействуют между собой, и одни принципы могут вытекать из других или служить условием для их реализации. Так, право на электронное обращение непосредственно связано с принципом доступности; заявительный порядок обращения соотносится с принципом открытости субъектов, предоставляющих услуги; принцип правомерности оказания услуг лежит в основе реализации остальных принципов.

Кроме того, взаимодействуют между собой общие и специальные принципы, так как общие лежат в основе практической реализации специальных принципов. Общий принцип законности осуществляется через реализацию принципа правомерности предоставления услуг, принципа правомерности и обоснованности взимания платы, принципа заявительного порядка получения услуг. Принцип правомерности также связан с общим принципом самостоятельности в принятии решений в рамках предоставленных полномочий. Общий принцип гласности в данных отношениях реализуется через установленный в законе принцип открытости деятельности субъектов предоставления услуг. Принцип федерализма реализуется за счет законодательного разграничения полномочий по оказанию услуг федеральными, региональными и муниципальными органами и соответствующими организациями. Общие принципы соблюдения прав че-

ловека и охраны прав и законных интересов граждан реализуются через принцип доступности обращения за предоставлением услуг. Также общий принцип эффективности непосредственно осуществляется через принцип электронного взаимодействия субъектов предоставления услуг и заявителей.

Таким образом, значение принципов состоит в их взаимодействии и существовании в рамках целостной системы, в которой они раскрывают свои регулирующие способности. Только в системе каждый принцип имеет значение, выражает свою индивидуальность и пределы своего конкретного применения⁵.

Библиографический список

1. Административное судопроизводство [Текст]: Учебник. 1-е изд. / Под ред. М.К. Треушникова. – М.: Изд. дом «Городец», 2017. – 464 с.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
3. Бочкарев И.Е. О проблемах законодательного регулирования принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Текст] / И.Е. Бочкарев // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции / Под науч. ред. А.В. Мартынова. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского, 2021. – С. 138–142.
4. Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления [Текст]: Учебник / Н.М. Добрынин. – Новосибирск: Наука, 2006. – 510 с.
5. Махина С.Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования [Текст] / С.Н. Махина. – Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. – 232 с.
6. Общее административное право [Текст]: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – 848 с.
7. Скурко Е.В. Принципы права [Текст]: Монография / Е.В. Скурко. – М.: Ось-89, 2008. – 192 с.

¹ См. напр.: Административное судопроизводство: Учебник. 1-е изд. / Под ред. М.К. Треушникова. М.: Изд. дом «Городец», 2017. С. 57–58; Добрынин Н.М. Теория и практика государственного управления: Учебник. Новосибирск: Наука, 2006. С. 34–37; Бочкарев И.Е. О проблемах законодательного регулирования принципов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Актуальные вопросы контроля и надзора в социально значимых сферах деятельности общества и государства: Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции. Нижний Новгород, 2021. С. 138–142; Махина С.Н. Административный процесс. Проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж: Изд-во Воронежского гос. ун-та, 1999. С. 62–68.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2005. С. 264–265.

³ Скурко Е.В. Принципы права: Монография. М.: Ось-89, 2008. С. 75.

⁴ Общее административное право: Учебник / Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. С. 34–37.

⁵ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Омега-Л, 2005. С. 266.

PRINCIPLES FOR THE PROVISION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES

I.D. Fialkovskaya

*Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law of the Law Faculty
of the Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor*

The article discusses the principles underlying the activities of providing state and municipal services to citizens and organizations; analyzed the content of the principles for the provision of state (municipal) services established by law; the interaction of the principles of service provision with each other and with general legal principles has been identified.

Keywords: principles, legal principles, public services, municipal services, applicant, service standard, administrative regulations, multifunctional center, portal of state and municipal services.